

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Kepatuhan adalah suatu perilaku atau nilai yang ada pada setiap individu. Kepatuhan biasanya ada sebagai balasan yang harus dilaksanakan dari adanya suatu peraturan atau hukum yang berlaku. Patuh artinya taat pada apa yang tidak boleh dilakukan terhadap suatu peraturan, atau taat terhadap apa yang diperintahkan. Sikap patuh harus dimiliki setiap individu untuk mentaati peraturan yang dibuat bagi mereka yang bertujuan membatasi suatu perkara agar terciptanya ketertiban. Seperti halnya warga negara harus patuh terhadap hukum atau aturan yang dibuat pemerintah. Produk hukum tidak lain adalah suatu kebijakan. Perilaku kepatuhan masyarakat terhadap peraturan pemerintah ini semata-mata bukan untuk menunjukkan kekuasaan pemerintah, tetapi untuk kepentingan masyarakat itu sendiri, pada dasarnya kepatuhan dari masyarakat adalah indikator keberhasilan dari peraturan. Maka aturan di buat untuk dipatuhi bukan untuk dilanggar.

Seiring berlakunya otonomi daerah di Indonesia, maka setiap daerah mempunyai wewenangnya sendiri untuk membuat peraturan atau kebijakan masing-masing. Hal tersebut membuat peraturan di setiap daerah akan berbeda. Semakin kompleks nya permasalahan di masyarakat maka semakin banyak pula kebijakan yang dibuat untuk mengatasi masalah yang ada. Hal tersebut membuat banyaknya peraturan yang ada dan peraturanpun menjadi beragam. Beragam

peraturan beragam pula tingkat kepatuhan masyarakat terhadap peraturan tersebut, masyarakat akan cenderung melanggar peraturan yang merugikan bagi mereka.

Kota Bandung adalah salah satu kota besar di Jawa Barat bahkan Indonesia yang memiliki potensi ekonomi yang menjanjikan, akan menguntungkan jika membuka usaha di Kota Bandung. Akan tetapi usaha dari sektor informal lah yang kali ini menjadi perhatian, pelaku utama dari sektor informal ini adalah Pedagang Kaki Lima (PKL). Jumlah PKL di Kota Bandung seperti yang dicatat oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Bandung ada sebanyak 22.359 PKL yang tersebar di 30 Kecamatan di Kota Bandung. Pertumbuhan PKL semakin tidak terkendali dan membuat berbagai masalah, seperti kemacetan dan mengganggu ketertiban umum. Maka dari itu pemerintah Kota Bandung membuat Perda mengenai PKL yang diatur dalam Perda Nomor 4 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL. Namun, pada pelaksanaan Perda tersebut masih menemui sejumlah kendala. Salah satu kendalanya adalah kepatuhan PKL terhadap aturan-aturan yang ditetapkan di dalam Perda tersebut.

Berikut ini adalah contoh fenomena-fenomena ketidakpatuhan yang dilakukan oleh para PKL terhadap implementasi Perda Nomor 4 Tahun 2011, seperti fenomena saat Satpol PP menyisir di sejumlah ruas jalan, di antaranya Taman Vanda dan Taman Dewi Sartika. Karena di hari Minggu, PKL kawasan ini sering tidak terkendali. Saat penertiban, para pedagang berlarian menyelamatkan diri dan dagangannya. Namun sejumlah PKL ada yang berani melawan petugas. Dua orang PKL bahkan melempari petugas dan melontarkan kata-kata kasar. Selain itu Pemkot Bandung masih kesulitan melakukan penataan terhadap pedagang kaki

lima, terutama di tiga wilayah yaitu Cicadas, Tegalega, dan Pasar Baru. Untuk penataan PKL di wilayah itu perlu dilakukan relokasi bukan renovasi di lokasi yang sama. Pasalnya, tiga wilayah itu merupakan jalur vital yang sudah seharusnya bersih dari PKL. Namun pada kenyataannya PKL di wilayah tersebut masih tetap berjualan. Menurut wakil Walikota Bandung, Oded M. Danial, ada tiga titik yang paling sulit diatasi yaitu, Otista, Cicadas, dan Pasarbaru. Oded mengatakan, sebenarnya kawasan Cicadas ini merupakan kawasan yang paling krusial untuk segera diselesaikan, dibanding PKL di kawasan lain. Karena di Cicadas ini, merupakan kawasan yang gesekan sosialnya lebih tinggi dan keberadaannya sudah ada lebih dulu daripada di lokasi lain.

Para PKL melanggar keberlakuan Perda ini karena mereka menganggap bahwa keberadaan Perda ini merugikan mereka. Seperti misalnya tempat relokasi yang tidak seramai tempat mereka berjualan sebelumnya. Atau bahkan masih ada PKL yang tidak mengetahui tempat relokasinya. Ada juga asumsi yang menjelaskan ketidak patuhan PKL ini dengan asumsi individualitas, yang berakar dari pendekatan tindakan rasional atau bisa disebut dengan *rational choice*. Agustino (2013:63) menjelaskan dalam pendekatan ini individu mengambil keputusan dengan membandingkan alternative yang ada sesuai dengan informasi terbaik yang dimilikinya, risiko hingga keuntungan yang akan didapat. Dalam hal untuk mengsucceskan kebijakan adalah perlu kerjasama antara pemerintah dengan PKL. Konfigurasi kerjasama adalah saling menguntungkan satu sama lain. Tetapi dalam kasus Perda Nomor 4 Tahun 2011 ini kebanyakan PKL merasa dirugikan karena

pendapatan yang mereka dapat saat berjualan di daerah terlarang lebih besar dari pendapat di tempat relokasi mereka oleh sebab itu timbullah rasa ketidakpatuhan.

Agustino juga menjelaskan bahwa tindakan manusia bersifat menular atau disebut *contingent*. Dalam kasus ini saat salah satu PKL berjualan di tempat yang terlarang maka PKL lain pun mengikutinya, karena mereka memperhitungkan juga untung-rugi yang mereka dapat jika melakukannya. Seperti saat ujian, kita pada dasarnya tidak ingin mencontek, tapi saat melihat teman kita mencontek kita merasa ingin mengikutinya karena pasti teman kita yang mencontek akan mendapat nilai besar, jadi akan timbul rasa ingin mengikuti karena melihat keuntungan yang dilakukan.

Dapat dilihat dari data Bappeda mengenai rencana PKL apabila dilakukan relokasi, data ini menyajikan 8 besar kecamatan yang memiliki jumlah lebih dari 1000 PKL dari 30 Kecamatan di Kota Bandung, data tersebut sebagai berikut:

Tabel 1.1

Rencana PKL apabila dilakukan relokasi

NO	KECAMATAN	Berjualan Tetapi Kucing- Kucingan Dengan Petugas	Berjualan Di Daerah Lain	Lainnya	Total
1	Suka Jadi	394	809	763	1966
2	Coblong	91	1425	1228	2744
3	Cibeunying Kidul	134	299	672	1105
4	Andir	74	811	572	1457
5	Kiara Condong	110	551	458	1119
6	Lengkong	24	631	458	1113
7	Regol	603	1477	1183	3263
8	Astana Anyar	478	809	513	1800

Sumber : Bappelitbang 2015

Berdasarkan data di atas menunjukkan bahwa masih banyak PKL yang memilih untuk melanggar kebijakan yang sudah dibuat pada Perda Nomor 4 Tahun 2011. Hal tersebut mengindikasikan ketidakpatuhan PKL pada peraturan Perda Nomor 4 Tahun 2011. Ketidakpatuhan PKL diduga karena pengimplmentasian kebijakan yang tidak sempurna, dimana masih ada dimensi implementasi yang tidak terpenuhi dalam penerapan kebijakan, terlihat dari:

1. Kurangnya komunikasi dari pemerintah terhadap PKL mengenai relokasi tempat PKL sehingga para PKL tidak mengetahui informasi tersebut dan akhirnya melanggar peraturan.
2. Tidak tersedianya lahan atau tempat relokasi yang layak untuk PKL kembali berdagang sehingga para PKL tetap berdagang di tempat-tempat yang dilarang untuk berjualan.
3. Masih kurangnya kesadaran para PKL untuk mentaati peraturan-peraturan yang sudah dibuat, dan kurangnya nilai kepatuhan yang dimiliki PKL sehingga menyebabkan terjadinya kucing-kucingan antara PKL dan petugas Satpol PP.

Dari permasalahan yang terjadi di atas peneliti tertarik untuk meneliti masalah tersebut dengan judul penelitian **“Pengaruh Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 04 Tahun 2011 Tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima Terhadap Kepatuhan Pedagang Kaki Lima di Kota Bandung”**.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian di atas, peneliti dapat merumuskan identifikasi masalah sebagai berikut:

1. PKL masih kekurangan informasi dari pemerintah mengenai tempat relokasi baru yang akan mereka tempati.
2. Masih ada PKL yang belum mendapat tempat relokasi.
3. Rendahnya kesadaran PKL untuk mentaati kebijakan yang dibuat.
4. Masih ada PKL yang berjualan di zona merah secara sembunyi-sembunyi.
5. Kurangnya sumberdaya manusia dalam menindak pelanggaran PKL.
6. Kurangnya tempat relokasi dan tempat relokasi tidak lebih baik dari tempat PKL berdagang sebelumnya.
7. Pemerintah kurang tegas dalam memberi sanksi pada PKL.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian dan identifikasi masalah diatas, peneliti menyimpulkan rumusan masalah yang akan dilakukan adalah:

1. Seberapa besar pengaruh komunikasi terhadap kepatuhan PKL di Kota Bandung.
2. Seberapa besar pengaruh sumberdaya terhadap kepatuhan PKL di Kota Bandung.
3. Seberapa besar pengaruh disposisi terhadap kepatuhan PKL di Kota Bandung.
4. Seberapa besar pengaruh struktur birokrasi terhadap kepatuhan PKL di Kota Bandung.

5. Seberapa besar pengaruh komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi dalam implementasi kebijakan terhadap kepatuhan PKL di Kota Bandung.

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas maka tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui besarnya pengaruh komunikasi terhadap kepatuhan PKL di Kota Bandung.
2. Untuk mengetahui besarnya pengaruh sumberdaya terhadap kepatuhan PKL di Kota Bandung.
3. Untuk mengetahui besarnya pengaruh disposisi terhadap kepatuhan PKL di Kota Bandung.
4. Untuk mengetahui besarnya pengaruh struktur birokrasi terhadap kepatuhan PKL di Kota Bandung.
5. Untuk mengetahui besarnya pengaruh komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi dalam implementasi kebijakan terhadap kepatuhan PKL di Kota Bandung

1.5 Manfaat dan Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat membentarkan kegunaan seperti yang di jelaskan sebagai berikut:

1. Kegunaan teoretis

Kegunaan secara teoretis pada dasarnya adalah untuk mengetahui teori, pengembangan keilmuan, serta menambah wawasan pengetahuan sehingga penulis dapat memahami teori-teori yang berhubungan dengan masalah yang dibahas.

2. Kegunaan praktis

a. Bagi Satuan Polisi Pamong Praja Kota Bandung

Kegunaan penelitian ini secara praktis diharapkan dapat menjadi salah satu ide kedepan bagi pemerintah khususnya bagi dinas terkait dalam meningkatkan kepatuhan PKL di kota Bandung.

b. Bagi Umum

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu acuan untuk penelitian selanjutnya yang lebih baik.

c. Bagi Peneliti

Untuk menambah wawasan serta mengimplementasikan ilmu yang telah dipelajari oleh peneliti dalam setiap perkuliahan di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung.

1.6 Kerangka Pemikiran

Kepatuhan adalah suatu sikap yang ditunjukkan seseorang terhadap peraturan atau hukum yang berlaku yang artinya dia taat terhadap aturan tersebut dan tidak melanggarnya. Kepatuhan begitu erat dengan hukum, hukum adalah regulasi yang erat juga kaitannya dengan regulasi. Dimana yang harus mematuhi regulasi tersebut

adalah target dari regulasi. Sedikit sekali teori yang menjelaskan betapa pentingnya kepatuhan dalam penerapan regulasi, padahal kepatuhan menjadi hal penting dalam penerapan regulasi karena kepatuhan bisa saja menjadi faktor yang menentukan apakah suatu kebijakan dapat diterima dengan baik atau tidak di masyarakat atau target kebijakan. Sebagaimana kita ketahui bahwa tidak semua target kebijakan akan mematuhi kebijakana yang dibuat, apalagi kebijakan yang dirasa tidak memberikan keuntungan bagi mereka, atau bahkan merugikan bagi mereka.

Seperti kasus pedagang kaki lima di Kota Bandung yang masih tidak mematuhi regulasi yang sudah dibuat oleh pemerintah, yaitu Perda Nomor 4 tahun 2011. Perda itu memuat tentang penataan dan penertiban para PKL yang masih berjualan di Zona Merah atau zona terlarang untuk berjualan. Lalu mereka akan di relokasi ketempat yang lebih layak. Tetapi pada kenyataannya masih ada PKL yang tetap berjualan di zona merah. Tetapi saat ada petugas untuk mengamankan mereka tidak berjualan disana, maka terjadilah kucing-kucingan.

Sejalan dengan pendapat Weaver yang menyatakan bahwa bahwa kepatuhan adalah konsistensi perilaku yang ditampilkan oleh kelompok sasaran kebijakan sesuai dengan sasaran kebijakan. Sedangkan para target dari Perda No 4 Tahun 2011 ini yaitu PKL sama sekali tidak menunjukan adanya konsistensi yang mereka berikan terhadap penerapan kebijakan tersebut.

R. Kent Weaver sendiri memberikan pendapatnya mengenai faktor apa saja yang dapat mempengaruhi tingkat kepatuhan dari target kebijakan sebagai berikut:

- a. Insentif dan sanksi

- b. Pemantauan
- c. Sumberdaya
- d. Otonomi
- e. Informasi
- f. Perilaku dan nilai

Jadi pada intinya kepatuhan akan terpenuhi jika masing-masing dimensi dari kepatuhan itu juga memadai. Berbagai pihak bertanggungjawab dalam penemuan kepatuhan tersebut, salah satunya pembuat implementasi itu sendiri. Kepatuhan sangat penting adanya dalam implementasi kebijakan karena kepatuhan juga merupakan faktor penentu dari keberhasilan implementasi.

Ketidakpatuhan cenderung menular dari individu ke individu, karena adanya perasaan dimana saat individu lain tidak patuh terhadap suatu peraturan maka yang lainnyapun akan mengikutinya. Hal ini disebabkan saat seseorang yang tidak patuh mendapat keuntungan dari ketidakpatuhannya akan timbul rasa iri dan rugi karena mengikuti peraturan yang ada, oleh sebab itu ketidakpatuhan akan menular begitu saja.

Perlu tindakan mendalam dalam mengatasi ketidakpatuhan ini. Karena permasalahan mengenai sifat ketidakpatuhan timbul dari diri sendiri, maka pemerintah harus lebih giat lagi dalam menekankan peraturan yang dapat meningkatkan rasa kepatuhan pedagang kaki lima. ditambah lagi permasalahan pedagang kaki lima bukan hanya tanggung jawab satu lembaga saja, melainkan permasalahan berbagai lembaga didalamnya. Selain itu juga bukan hanya pemerintah saja yang bertanggung jawab, tetapi masyarakat juga ikut andil dalam menanamkan rasa kepatuhan pedagang kaki lima, dengan cara tidak membeli dagangan mereka di tempat yang sudah dilarang oleh pemerintah.

Implementasi kebijakan itu sendiri adalah penerapan kebijakan. Hill and Hupe dalam Handoyo (2012:94) memahami implementasi kebijakan sebagai apa yang terjadi antara harapan kebijakan dengan hasil kebijakan.

Lalu Agustino menyerhanakan definisi implementasi kebijakan menjadi tiga hal yang menyakut implementasi, yaitu: (1) adanya tujuan atau sasaran kebijakan: (2) adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan: dan (3) adanya hasil kegiatan. Jadi dapat dipahami bahwa implementasi kebijakan adalah suatu penerapan dari kebijakan itu sendiri berdasarkan pada tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Dalam pengimplementasian kebijakan tentu ada faktor-faktor yang harus dipenuhi atau bisa disebut dengan dimensi-dimensi implementasi kebijakan. George Edward III memaparkan beberapa dimensi implementasi kebijakan sebagai berikut:

- a. Komunikasi
- b. Sumberdaya
- c. Disposisi
- d. Struktur birokrasi

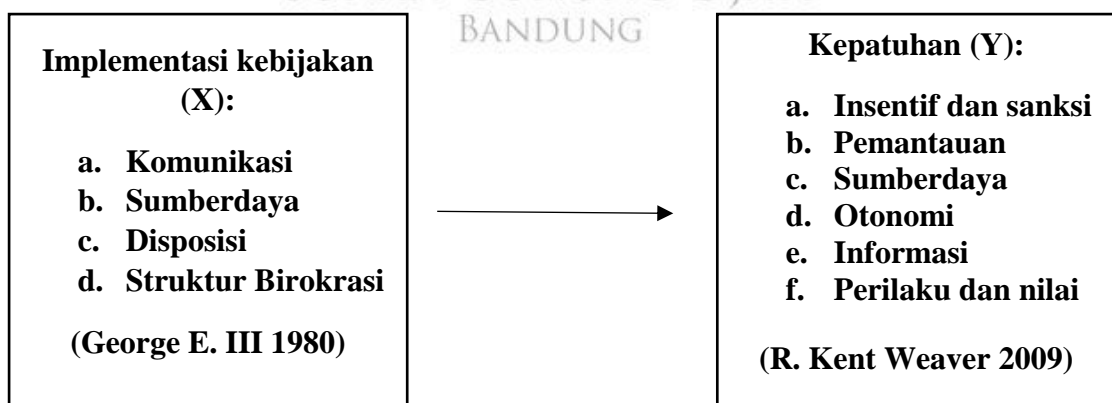
Dalam proses implementasi kebijakan, keempat faktor diatas perlu terpenuhi. Banyak yang menganggap bahwa implementasi bukanlah proses yang begitu penting dalam kebijakan, tetapi pada kenyataannya implementasi kebijakan sangat penting karena implementasi kebijakan adalah perwujudan dari perencanaan yang sudah di bangun dalam proses kebijakan. Tanpa adanya implementasi yang baik maka akan sia-sia rencana yang sudah dibuat di tahap awal. Maka dari itu dimensi-dimensi diatas perlu dipenuhi dengan baik agar terciptanya tujuan yang

hendak dicapai. Tetapi dalam penerapan implementasi itu sendiri tentu menghadapi kendala, salah satunya kendala kepatuhan target implementasi yang menghambat keberhasilan suatu kebijakan.

Tetapi dalam penerapan implementasi itu sendiri tentu menghadapi kendala, salah satunya kendala kepatuhan target implementasi yang menghambat keberhasilan suatu kebijakan.

Teori Ripley dan Franklin ingin menekankan tingkat kepatuhan para implementor kebijakan terhadap isi kebijakan itu sendiri. Setelah ada kepatuhan terhadap kebijakan yang ada, pada tahap selanjutnya melihat kelancaran pelaksanaan rutinitas fungsi, serta seberapa besar masalah yang dihadapi dalam implementasi. Pada akhirnya setelah semua berjalan maka akan terwujud kinerja yang baik dan tercapainya tujuan (dampak) yang diinginkan.

Berdasarkan kerangka pemikiran tersebut maka penulis dapat menggambarkan model kerangka pemikiran sebagai berikut:



Gambar 1.1
Kerangka pemikiran

1.7 Hipotesis

Berdasarkan acuan kerangka pemikiran di atas maka untuk hipotesis dalam penelitian ini adalah:

1. Ho : Tidak terdapat pengaruh komunikasi terhadap kepatuhan PKL di Kota Bandung.
Ha : Terdapat pengaruh positif komunikasi terhadap kepatuhan PKL di Kota Bandung.
2. Ho : Tidak terdapat pengaruh sumberdaya terhadap kepatuhan PKL di Kota Bandung.
Ha : Terdapat pengaruh positif sumberdaya terhadap kepatuhan PKL di Kota Bandung.
3. Ho : Tidak terdapat pengaruh disposisi terhadap kepatuhan PKL di Kota Bandung.
Ha : Terdapat pengaruh positif disposisi terhadap kepatuhan PKL di Kota Bandung.
4. Ho : Tidak terdapat pengaruh struktur birokrasi terhadap kepatuhan PKL di Kota Bandung.
Ha : Terdapat pengaruh positif struktur birokrasi terhadap kepatuhan PKL di Kota Bandung.
5. Ho : Tidak terdapat pengaruh komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi dalam implementasi kebijakan terhadap kepatuhan PKL di Kota Bandung.

Ha : Terdapat pengaruh positif komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi dalam implementasi kebijakan terhadap kepatuhan PKL di Kota Bandung.

